



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Facultad de Ciencias Sociales
Escuela de Relaciones Internacionales

**“Evolución de la Misión de las Naciones Unidas
para el de Mantenimiento de Paz en Haití –
MINUSTAH”**



Tesis de licenciatura

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Alumna: Medialdea, María Lara

DNI: 33964077

Profesora a cargo: Vanesa Tuñón

E-mail: laramedialdea@gmail.com

Universidad de Salvador

Febrero 2013

Contenido

Introducción	3
Tema.....	9
Alcance de la Investigación	16
Síntesis de escenarios	47
Antecedentes	51
Cuadro de situación actual.....	65
ESTRATEGIA DE LOS ACTORES.....	90
Proyección de escenarios.....	122
Escenario 1 “El éxito de MINUSTAH se profundiza en Haití – Consolidación de las Operaciones de paz de Naciones Unidas como herramienta para la paz”	123
Escenario 2 “El estancamiento de MINUSTAH, ¿El fin de la evolución haitiana?”	133
<i>Escenario 3 “Fracaso de MINUSTAH – ¿Fracaso del sistema de Naciones Unidas?”</i>	<i>141</i>
Conclusiones y recomendaciones	152
Bibliografía.....	154
Anexos	168

Introducción

El presente trabajo responde al cumplimiento del requisito académico obligatorio para finalizar el título de Grado “Licenciatura de las Relaciones internacionales” en la Universidad del Salvador. El mismo consta de una tesis de tipo proyectiva con análisis de escenarios y el tema elegido para el desarrollo de la misma es la **“Evolución de la Misión de Mantenimiento de Paz en Haití de Naciones Unidas – MINUSTAH”**

Para comenzar este trabajo me parece importante explicar brevemente cuáles fueron los principales motivos que me incentivaron y las razones por las cuales elegí este tema para desarrollar en la presente tesis.

En primer lugar, considero de gran importancia analizar e investigar temas relacionados a la paz, a la construcción de estabilidad en países convulsionados y azotados por diferentes flagelos, asociados no solo a cuestiones de guerras y enfrentamientos civiles, sino también aquellos provocados por la falta de infraestructura, estabilidad política, derechos humanos vulnerados, entre otros factores ya no asociados a las “guerras tradicionales”. Es por esto que profundizar los conocimientos y aumentar el caudal de información sobre aquellas misiones creadas en el seno de Naciones Unidas para buscar soluciones pacíficas a aquellos conflictos, que vienen cumpliendo un rol importante en muchos países del mundo desde la Guerra Fría resulta sumamente importante. Considero que más allá de destacar el papel que las misiones de paz de Naciones Unidas han cumplido a lo largo de estos años, resulta también fundamental reflexionar acerca de las mismas y preguntarse si hay cambios que son necesarios debido a la evolución de los conflictos y los diferentes tipos de problemáticas que van surgiendo a medida que pasan los años en paralelo al progreso de las sociedades civiles y las instituciones del estado. En mi opinión, la importancia de desarrollar estudios acerca de estas temáticas radica además en el hecho de que a partir de las lecciones aprendidas de las misiones de paz y su análisis surgen nuevos conceptos y doctrinas que contribuyen a que las mismas evolucionen, sean cada vez más abarcativas e integrales y cumplan sus objetivos de establecimiento de una paz real y duradera, sobre bases sustentables en aquellos países que se han visto amenazados por graves crisis y conflictos que motivaron el establecimiento de este tipo de operaciones. Más allá de los cuestionamientos que desde

diferentes sectores se esgrimen con respecto a las misiones de paz, considero que a pesar de sus falencias, son un importante instrumento con que cuenta Naciones Unidas para buscar la paz y seguridad internacionales.

Una vez seleccionado el tema, la decisión radicaba en determinar desde qué dimensión lo abarcaría y hacía donde centraría el análisis, ya que el estudio de las misiones de paz puede ser abordado desde diferentes perspectivas. Por un lado, podemos estudiarla evolución histórica de las Operaciones de paz y la forma en que la historia misma y los cambios en el sistema internacional las fueron moldeando hasta convertirlas en lo que actualmente son, una composición caracterizada por haber dejado de lado el componente exclusivamente militar. Si bien este tema vamos a abordarlo superficialmente, no será el foco de la investigación.

Otro modo de estudiar el tema es analizar las Operaciones de Paz como herramienta de Naciones Unidas para el cumplimiento de su objetivo más trascendental, proteger la paz y seguridad internacionales, observando hasta qué punto éstas metas de una de las organizaciones internacionales más importante son cumplidas gracias a la implementación de misiones de paz en diferentes partes del mundo.

Y por último, el enfoque que efectivamente he seleccionado, en el que se realiza un análisis centrado en el estudio de casos, es decir, tomando una unidad de análisis específica, en este caso la República de Haití y analizando la forma en que una Misión de Mantenimiento de Paz en particular se comporta y evoluciona, los resultados que obtiene la misma, entre otras cosas.

Para comenzar a profundizar en la situación haitiana indagaremos en los antecedentes de conflicto que llevaron al establecimiento de diferentes misiones de Naciones Unidas e intervenciones exteriores de otro tipo, y que desembocaron años más tarde en la conformación de MINUSTAH, así como también en el desempeño de la misma y el modo en que ha contribuido en la evolución de este estado centroamericano.

El hecho de haber seleccionado particularmente el caso de Haití radica en varias razones. Una de ellas es el hecho de que a lo largo de la carrera no se estudia en profundidad todo aquello que respecta a los países de Centroamérica y el Caribe, excepto para el estudio de hechos particulares, sino que nos centramos más en los países del Sur de nuestro continente, y las grandes potencias Occidentales.

Sin embargo, el factor que más puntualmente me llevó a elegir esta unidad de análisis, es el hecho de que la misión MINUSTAH tenga una impronta

particularmente latinoamericana por ser algunas naciones de esta parte del continente las que están involucradas en un mayor grado y siendo protagonistas en la misión, demostrando un fuerte compromiso con la situación de este país vecino aquejado por históricas problemáticas. Son muchos los analistas y estudiosos que han remarcado esta característica de MINUSTAH, como un diferencial con respecto a otras misiones que Naciones Unidas ha llevado adelante en el mundo. Cabe destacar que la participación latinoamericana en misiones de paz es internacionalmente reconocida *“Los estados de América Latina tienen una larga y distinguida historia en lo que respecta a misiones de mantenimiento de paz, y han sido además protagonistas principales en el desarrollo de leyes e instituciones internacionales (...) La primer prueba real del compromiso de la milicias de América Latina con el mantenimiento de paz proviene de la Guerra de Chaco, librada entre Bolivia y Paraguay entre los años 1932 y 1935. Las tropas de Latinoamérica fueron cedidas para monitorear el cese del fuego, la retirada y el establecimiento de fronteras permanentes exigidas en el tratado de paz (...) Paul Kennedy destacó que los estados de América Latina han sido los mayores contribuyentes a las Misiones de mantenimiento de paz de Naciones Unidas desde que militares argentinos y de otros países de América Latina se unieron como observadores a las dos primeras misiones de paz de Naciones Unidas. Desde aquel entonces, los estados de América Latina se han destacado entre los peacekeepers¹ de la mayoría de la misiones de paz de Naciones Unidas”²*

Si bien las razones que motivaron la participación de los estados de nuestro continente son variadas, podríamos establecer algunas generalidades que contribuyeron a que la misión tenga una composición mayoritariamente latinoamericana, las cuales serán explicitadas al describir a cada uno de los actores preponderantes en nuestro tema de investigación.

Pero más allá de los motivos que llevaron a que las naciones del sur de América se involucraran fuertemente en esta misión, que son particulares y quizás difíciles de determinar con exactitud, lo que es importante que tengamos en cuenta es que estos países pusieron en juego recursos propios en una misión que implicaba para ellos numerosos riesgos y desafíos. Y que fueron esos riesgos los que hicieron surgir a la cooperación y la coordinación política entre ellos como una herramienta imprescindible. *“Había que crear modelos de gestión de la crisis y mecanismos de*

¹Peacekeepers: Término utilizado para referirse a los miembros, ya sean parte del personal civil o militar, que conforman las misiones de mantenimiento de paz.

² DONALD, Daniel; TAFT, Patricia; WIHARTA, Sharon; **“PEACE OPERATIONS. Trends, Progress and prospects”**; Georgetown University Press, Estados Unidos, 2008 ; P. 153

consultas del más alto nivel político entre los gobiernos, que permitieran abordar este desafío de múltiples dimensiones”³

Retomando las motivaciones asociadas a la selección del tema, considero que el estudio de casos es muy importante en el estudio de Misiones de Mantenimiento de Paz porque son los hechos reales que ocurren en el campo durante el planeamiento y una vez desplegadas las misiones, lo que determinarán los cambios y modificaciones necesarias, y los planteamientos que Naciones Unidas como un todo (a través de Secretaría General, el Consejo de Seguridad y los países contribuyentes) debe hacerse con respecto a esta valiosa herramienta de construcción de paz y fomento de estados estables con capacidades autónomas para gestionarse hacia su interior. El sistema internacional ya no es el mismo que se podía observar durante la denominada Guerra Fría y los años que le siguieron a su finalización, durante los cuales se dio un “auge” de misiones de este tipo. Tampoco los tipos de conflictos que se libran en los países menos desarrollados del mundo se corresponden a los “conflictos tradicionales”, las guerras tradicionales, dejaron paso a conflictos que se suscitan al interior de los estados y por temáticas relacionadas a cuestiones étnicas, religiosas, de nacionalismos o directamente asociadas a los problemas del sub-desarrollo (incapacidad de los estados de hacer frente a una gama de problemáticas económicas, sociales y político-institucionales). Es por todo ello que las misiones de paz actuales son muy diferentes a aquellas que se desarrollaron hacia el fin de la guerra fría, las necesidades de los estados que las albergan son otras, los objetivos y mandatos de las mismas reflejan necesidades que no competen únicamente al ámbito militar y es por todo ello que debemos analizar si las personas que componen las misiones de paz son las indicadas, si tienen la preparación necesaria para hacer frente a las situaciones que se les presentarán una vez en el campo, o si es necesario un cambio en la composición y naturaleza misma de las misiones de paz. Si bien muchas modificaciones vienen teniendo lugar, llevaremos todos estos planteos directamente al caso de la MINUSTAH y su accionar en Haití para analizar desde este caso particular cuáles serían los principales cambios que las fuerzas de mantenimiento de paz de Naciones Unidas están requiriendo para aumentar su eficacia.

Retomando las cuestiones metodológicas de presente trabajo, el análisis desarrollado será de tipo proyectivo, por lo que se hará un estudio enfocado en determinadas variables, aquellas consideradas claves en la determinación de la

³ LLENDEROZAS, Elsa; “Operaciones de paz, UNASUR y la cooperación en organizaciones internacionales de seguridad”. En VÁRNAGY, Tomás (compilador), “Operaciones de paz de Naciones Unidas”; Escuela de Defensa Nacional, Buenos Aires, 2011; P. 92

evolución de la Misión, lo que nos llevará a la proyección de tres escenarios futuros posibles. Cada uno de los escenarios estará claramente diferenciado del otro y tendrán entre sí disímiles grados de probabilidad, así como también de deseabilidad. Pero todos ellos se construirán en base a elementos empíricos y guardando entre sí, y en lo que respecta a la evolución de cada variable, la coherencia necesaria para que el resultado de ellas tenga el sustento empírico necesario.

El objetivo final de este análisis será la formulación de recomendaciones, ya no solo para el caso de Haití en particular, sino que algunas de ellas también estarán orientadas al sistema de Naciones Unidas en lo que respecta a Misiones de Paz. Para ello comenzaremos el trabajo estableciendo el **tema** de análisis, definiendo brevemente los principales conceptos que competen al mismo para clarificar algunas definiciones claves que estaremos profundizando a lo largo del trabajo.

Luego estableceremos el **alcance del problema**, especificando las variables que tomaremos para el análisis de proyección de escenarios. Las mismas estarán relacionadas a aquellos factores que considero clave para la construcción de un estado estable y autónomo, lo que constituiría el éxito de la misión en Haití, por lo que el fracaso en esos temas conduciría a una misión “es estado de punto muerto” o fallida. En este punto identificaremos también las diversas ponderaciones de cada una de las variables, las cuales nos llevarán al establecimiento de los diferentes escenarios. Allí mismo estableceremos el horizonte temporal de la investigación y haremos una breve descripción de los posibles escenarios.

A continuación haremos un breve *racconto* de los **antecedentes** asociados a nuestro tema de investigación. En este caso expondremos la historia de dos aspectos diferentes. Por un lado, los antecedentes de Haití en sí, su historia como estado desde su independencia misma definiendo las principales continuidades y las rupturas más significativas que llevaron al estado de caos que promovió el establecimiento de MINUSTAH. En esta perspectiva incluiré además los antecedentes de misiones de paz e intervenciones extranjeras que se dieron en este país a lo largo de su historia, que han sido numerosos y con diferentes accionares y resultados. Este análisis resultará sumamente útil al momento de observar las “lecciones aprendidas” y tendencias, facilitando y dando un sustento fáctico a los escenarios proyectados.

Luego indagaremos en el **cuadro de situación actual** asociado al problema de investigación y a las variables comprendidas en el alcance de la misma, estableciendo los sucesos más importantes que se suscitaron en el último tiempo

y que influirán significativamente en el futuro, y nos marcan alguna tendencia de lo que puede estar pronto a venirse en la unidad de análisis en cuestión.

A continuación profundizaremos en la **estrategia de los actores**, donde definiremos los principales actores asociados al problema de investigación, aquellos cuyo accionar tiene un mayor impacto en lo que pueda llegar a ocurrir en el futuro y sus características más sobresalientes. Sobre cada uno de ellos aplicaremos una herramienta metodológica que nos permitirá determinar la posición de cada uno de ellos en lo que respecta a objetivos y acciones particulares, el método FODA.

Una vez realizado el análisis anteriormente descripto, lo que nos permitirá tener en claro los principales conceptos asociados al tema de investigación, los actores más importantes relacionados al mismo, su posición y los antecedentes relacionados, realizando el entrecruzamiento de toda esta información, procederemos a analizar la **proyección de escenarios**. En este punto y teniendo en claro todo lo anteriormente analizado, plantearemos las diferentes formas en que puede evolucionar nuestro tema de investigación. De cada uno de ellos determinaré cuál es, según mi punto de vista, el escenario futuro más o menos deseable, así como también el más o menos probable.

Para finalizar, desarrollaremos las principales conclusiones de nuestro trabajo, centrándome no sólo en el tema de MINUSTAH y Haití en particular, sino también las conclusiones a las que podemos llegar con respecto a las Misiones de Mantenimiento de Paz de Naciones Unidas partiendo del estudio de un caso concreto. Y a partir de ello formularé una serie de recomendaciones para que en el futuro a mediano plazo el escenario que se proyecte en la realidad sea el más deseable, aquel asociado al éxito de la misión y al establecimiento de un estado cuyos pilares sean la estabilidad, el crecimiento sostenido y la autonomía.

Tema

“Evolución de la Misión de Mantenimiento de Paz de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH)”.-

Al definir el tema estableceremos los parámetros sobre los cual ceñiremos el estudio, determinando aquellas variables que consideraremos en el desarrollo del análisis proyectivo.

Nuestro tema se encuentra acotado a la perspectiva de evolución de la misión MINUSTAH en sí, y no en relación a la situación general del país, aunque obviamente una determinará la otra. Pero al acotar mi unidad de análisis a la misión de mantenimiento de paz establecida en aquel país entran en juego y cobran un papel preponderante diversos actores del sistema internacional, el accionar de organismos internacionales y otros estados del sistema internacional. Además, como ya mencioné en la introducción, parte mi interés al desarrollar este trabajo es investigar acciones concretas desarrolladas en el campo para analizar la forma en que las misiones de paz se desenvuelven y establecer si hay necesidades de cambio en esta importante herramienta con que cuenta Naciones Unidas para incentivar el cambio en estados aquejados por diversos flagelos.

Es en este punto, previo al establecimiento de la matriz metodológica, que considero importante determinar algunos de los conceptos claves asociados al tema de investigación.

El primero de ellos, que nos permitirá tener en claro la composición de MINUSTAH, sus objetivos y funciones, es el concepto de **MISIONES MANTENIMIENTO DE PAZ**. Esta herramienta con que cuenta Naciones Unidas emana de una decisión del Consejo de Seguridad de este organismo. Siendo el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales el principal propósito de la organización, y si bien la Carta de las Naciones Unidas no menciona específicamente este término en las funciones y poderes de este órgano, sí establece que *“A fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus Miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el*

Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad.”⁴

Debemos tener en cuenta que al hablar de seguridad internacional ya no nos referimos únicamente a la paz entre los estados, sino que también entran en consideración el respeto de los derechos inalienables de las personas que conforman esos estados. Esta es una de las consideraciones que ha favorecido la evolución de las misiones de paz hacia composiciones y funcionalidades más complejas, involucrándose ya no solo en conflictos entre estados, sino yendo también a intervenir y buscar solucionar conflictos desarrollados al interior de un estado. Esta cuestión ha suscitado también críticas muy diversas en lo que respecta al involucramiento de tropas extranjeras en territorios soberanos, intereses de las potencias acerca de los conflictos involucrados, entre otras, y muy particularmente en el caso de Haití.

Si quisiéramos establecer el momento de la creación de este instrumento, nos encontraríamos con diferentes opiniones que manifiestan que el nacimiento de las operaciones de mantenimiento de paz se produjo en diversos momentos. Pero la opinión que encuentra más aceptación es aquella que afirma que las operaciones tuvieron como punto de partida la Misión de Vigilancia de la Tregua, desplegada en 1948 y conocida por sus siglas ONUVT⁵

A partir de allí numerosas misiones de paz, con diversas características se han desarrollado en diferentes partes del mundo, concentrándose en su mayoría en los continentes asiático y africano⁶ y teniendo en cada una de ellas resultados particulares. Y si bien muchas estas misiones han encontrado detractores y críticos que cuestionan no solo la legalidad de las mismas, sino también los resultados obtenidos, podríamos afirmar que estas operaciones han confirmado con su accionar que si bien distan de ser perfectas, son uno de los mecanismos con mayor capacidad de acción con que cuenta aquel organismo cuyo objetivo principal es velar por la seguridad y paz internacionales. *“El mantenimiento de la paz ha demostrado ser una de las herramientas más eficaces a disposición de las Naciones Unidas para ayudar a los países a recorrer la vía difícil que va del conflicto a la paz. El mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se basa en ventajas singulares, como la legitimidad, la distribución de la carga y la capacidad de desplegar y mantener efectivos militares y de policía en cualquier lugar del*

⁴NACIONES UNIDAS; “Carta de las Naciones Unidas”; Artículo 24, Inciso I; 1945; San Francisco.

⁵Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua. Creada en Mayo de 1948 y emplazada en Oriente Medio para supervisar cese del fuego, acuerdos de armisticio, evitar escaladas de conflictos y prestar colaboración a otras misiones de paz en la región.

⁶ Fuente: Sitio web de Operaciones de Mantenimiento de paz de Naciones Unidas; Dirección URL: <http://www.un.org/es/peacekeeping/>

mundo, integrándolos con el personal de paz civil, para promover el cumplimiento de mandatos multidimensionales.”⁷

Pero más allá de discutir acerca de la legitimidad o eficacia de las misiones de mantenimiento de paz, lo que quisiera remarcar es la evolución que las mismas han desarrollado a lo largo de los años, para finalmente definir qué son hoy estas operaciones de Naciones Unidas.

Daniel Martella, integrante del Departamento de Operaciones de Paz del Estado Mayor General del ejército argentino, diferencia cuatro “generaciones” de las operaciones de paz de la ONU.

La primera la podríamos denominar “mantenimiento de la paz clásico”, basado principalmente en el capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas y asociado al arreglo pacífico de controversias. La literatura suele denominarlas como *“aquellas operaciones desplegadas durante la guerra fría, cuyas funciones eran esencialmente militares y los objetivos fundamentales eran actuar para que se respeten los acuerdos de tregua, de cese el fuego o impedir que se reanuden las hostilidades entre las partes en conflicto”⁸*

La segunda generación hace referencia a la versión tradicional de operaciones de mantenimiento de la paz, basadas en los capítulos VI o VII de la Carta de Naciones Unidas enfocados en las diferentes formas de conflictos entre estados *“diseñadas, entre otras cosas, para mantener el alto el fuego, proteger a los civiles, proporcionar un ambiente seguro para la asistencia humanitaria”⁹* En estas misiones, desarrolladas principalmente en la post Guerra Fría, es que observamos que empieza a cobrar relevancia el concepto de protección humanitaria, comenzando a tener la protección de las personas y sus derechos básicos un rol primordial en los objetivos de estas misiones. Este concepto se irá ampliando a medida que las mismas evolucionen, siendo cada vez más recurrentes los mandatos que contengan la protección de derechos humanos y desarrollo civil y social como metas claves para determinar el éxito de una misión.

La tercera generación de misiones, centrada en conflictos intra-estatales, se da

⁷ Sitio web Mantenimiento de Paz de Naciones Unidas; Dirección URL:

<http://www.un.org/es/peacekeeping/operations/peacekeeping.shtml>

⁸ LLENDEROZAS, Elsa; “Los incentivos de Argentina, Brasil y Chile para participar en la misión MINUSTAH en Haití. Su impacto en los mecanismos de cooperación en operaciones de paz.”; Ed. FLACSO; 2007, Buenos Aires.;P.16

⁹ MARTELLA, Daniel; “Cómo se deciden las operaciones de paz en la sede central de ONU”; En VÁRNAGY, Tomás (compilador), “Operaciones de paz de Naciones Unidas”, Escuela de Defensa Nacional, Buenos Aires, 2011; P.30

cuando un actor amenaza o quebranta la paz, provocando medidas coercitivas de Naciones Unidas sin la necesidad del consentimiento de las partes para la intervención.

Y por último, nos encontramos con las denominadas Operaciones de Paz Integrales, en las que intervienen diferentes organizaciones y *“pueden implicar intervenciones internacionales a largo plazo para poner fin a los conflictos armados y proporcionar un entorno seguro para que un Estado Fallido o frágil puede ser reconstruido.”*¹⁰ Un claro ejemplo de este tipo de misiones, que suelen ser llamadas integrales o integradas para no ser asociadas al concepto de Guerras de Cuarta Generación, es el de Haití en el que los objetivos de la misión de paz no están asociados a detener un conflicto armado, sino a la construcción de un estado estable con capacidad para ejercer todas sus potestades y con instituciones adecuadas para tal fin. Es por ello que el concepto de Estado Fallido, acuñado en la definición misma de este tipo de misiones, será también analizado en este apartado.

Entonces, ¿qué son las misiones de mantenimiento de paz de Naciones Unidas o *peacekeeping*? *“Es el despliegue de una presencia de la ONU en el terreno, con el consentimiento de todas las partes involucradas, normalmente compuesta por personal militar y/o policial y frecuentemente también con civiles. El mantenimiento de la paz es una técnica que expande las posibilidades tanto para la prevención de un conflicto como la implementación de la paz”*¹¹

Una vez analizado el concepto de misiones de paz y repasando brevemente su evolución, nos centraremos en la definición del **Estado Fallido**, para determinar si la misma se aplica a la situación de Haití que motivó la creación y despliegue de MINUSTAH.

Para comenzar, debemos tener en cuenta que no existe una única definición de lo que es un Estado Fallido, sino que existen diversas caracterizaciones de este concepto tan utilizado para hacer referencia a aquellos estados sumidos en un caos internos y con grave problemáticas tanto políticas como socio-económicas, siendo la característica común de todos ellos la dificultad del aparato estatal para hacer frente a las mismas. Uno de los académicos que ha desarrollado gran cantidad de bibliografía con respecto a este concepto, miembro de lo que

¹⁰ MARTELLA, Daniel; “Cómo se deciden las operaciones de paz en la sede central de ONU”; En VÁRNAGY, Tomás (compilador), “Operaciones de paz de Naciones Unidas”, Pág. 31, Escuela de Defensa Nacional, Buenos Aires, 2011

¹¹ MARTELLA, Daniel; “Cómo se deciden las operaciones de paz en la sede central de ONU”; En VÁRNAGY, Tomás (compilador), “Operaciones de paz de Naciones Unidas”, Pág. 28, Escuela de Defensa Nacional, Buenos Aires, 2011

podríamos llamar la Escuela Conservadora de los Estados Fallidos, es Robert Rotberg¹². Esta escuela afirma que la forma en que el poder político de todos los estados debería organizarse es la acuñada por los Estados Modernos Occidentales y sostienen que el libre comercio y estados con un papel reducido son los principales medios que llevarán al desarrollo económico de las naciones y a nivel internacional. Afirman además que la causa del fracaso de los estados es el mal desempeño de los gobernantes, el factor humano.¹³

En “*When states fail: Causes and Consequences*” Rotberg afirma que “*las naciones-estados existen para proveer un método descentralizado de administración de los bienes políticos a las personas que viven dentro de los parámetros asignados. Habiendo heredado, asumido o reemplazado las monarquías de antaño, los estados modernos se concentran y dan respuestas a las preocupaciones y demandas de sus ciudadanos. Organizan y canalizan los intereses de las personas, a menudo, aunque no necesariamente en cumplimiento con los valores y metas nacionales (...) los estados median entre las limitaciones y desafíos del sistema internacional y el dinamismo de sus realidades internas sociales, políticas y económicas (...) Los estados triunfan o fracasan en todas o algunas de estas dimensiones. Pero es de acuerdo a su actuación – de acuerdo a los niveles de provisión efectiva de los más importantes bienes políticos – que los estados poderosos se diferencian de los estados débiles, los estados fuertes de los que fallaron o colapsaron. Los bienes políticos son esos reclamos intangibles y difíciles de medir o cuantificar que los ciudadanos hacían antes a los soberanos y hoy se los presentan al estado (...) ninguno es tan crítico como la provisión de seguridad, especialmente la seguridad humana.*”¹⁴

Y es en ese mismo libro en que describe las obligaciones que los estados deben cumplir para ser considerados fuertes, que Rotberg se refiere al caso de Haití como un estado modelo para reflejar aquellas naciones “duraderamente frágiles” y al borde del fracaso, uno de los tipos de estado débil que el distingue en su análisis. Allí afirma que Haití es un estado con una debilidad arraigada que no incluye clivajes étnicos o religiosos, o movimientos insurgentes.¹⁵

Este autor ya hacía énfasis en la situación de Haití y las deficiencias de su estado

¹² ROTBERG, Robert: Presidente emérito de World Peace Foundation. Profesor de Gobierno y asuntos exteriores con numerosas publicaciones en lo que respecta al concepto de estado fallido y su aplicación a diferentes estados, fundamentalmente en relación a estados africanos.

¹³ ROTBERG, R., CLAPHAM, C., HERBST, J., “*Los Estados fallidos o fracasados: un debate inconcluso y sospechoso*”; Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Bogotá, 2007, P. 7.

¹⁴ ROTBERG, Robert; “*Haiti Renewed: Political and Economic Prospects*”; Brookings Institution Press, Capítulo 1; Washington; 1997; P. 3

¹⁵ ROTBERG, Robert; “*Haiti Renewed: Political and Economic Prospects*”; Brookings Institution Press, Capítulo 1; Washington; 1997; P.19

desde los años '90, escribiendo incluso un libro en el que repasa la historia de este país y los constantes desafíos a los que el mismo ha sido sometido: *“Haiti Renewed: Political and Economic Prospects”*¹⁶

Dejando de lado el análisis de Rotberg, y para definir aquellas características de los estados fallidos que más aceptación encuentran en el mundo académico e intelectual, tomaremos aquellos aspectos tenidos en cuenta por *“The Fund of Peace”*¹⁷. Esta organización, que se centra en el problema de los estados débiles o fallidos, realiza anualmente una medición de una serie índices para determinar el grado en que los países se acercan a convertirse en estados fallidos. La misma toma una serie de indicadores, que podríamos asociar a las siguientes características de los estados fallidos: Falta de control sobre su territorio, pérdida del monopolio del uso legítimo de la fuerza luchando por este con grupos armados que se encuentran en su territorio. Estos estados perdieron a su vez legitimidad frente a grandes sectores de su propia sociedad y no poseen capacidad para proveer servicios públicos y satisfacer demandas de sus ciudadanos. Los estados débiles perdieron además capacidad para desenvolverse como un estado soberano en la esfera internacional. No podemos dejar de mencionar además que a estos estados se los relaciona también con altos niveles de corrupción en todos los estamentos de los poderes públicos.¹⁸

En la sección asociada al estado de situación actual veremos la posición que Haití ocupa en el ranking 2012 según la medición realizada por Fund of Peace, cómo ha evolucionado en los últimos años y los índices que llevan a determinar esa posición.

Sin embargo, hay diversas opiniones con respecto al establecimiento de Haití como un estado fallido, a diferencia de otros estados que con unánimemente aceptados como claros ejemplos de este concepto como es el caso de Somalia, para mencionar alguno.

¹⁶ ROTBERG, Robert; *“Haiti Renewed: Political and Economic Prospects”*; Brookings Institution Press, 1997, Washington.

¹⁷ FUND FOR PEACE es una organización independiente de investigación y educativa que trabaja con el fin de prevenir conflictos violentos, y promover seguridad sostenible. Esta organización trabaja en más de 50 estados en estrecha colaboración con los gobiernos, aparato militar, organizaciones civiles, periodistas, ONG'S, entre otras y es la responsable de generar anualmente el índice de Estados Fallidos publicado por la revista *“Foreign Policy”*. El mismo genera un ranking de 177 países de acuerdo a 12 indicadores considerados claves en la medición de un estado fallido.

¹⁸ ROTBERG, R., CLAPHAM, C., HERBST, J., *“Los Estados fallidos o fracasados: un debate inconcluso y sospechoso”*; Ed. Siglo del Hombre; Bogotá; 2007; P. 42

Con respecto a Haití hay posiciones encontradas. Están aquellos que afirman que las características propias de un estado fallido podemos encontrarlas en este estado americano debido a sus recurrentes crisis institucionales, la dificultad para establecer un poder político legítimo con capacidades amplias para dar respuestas a las demandas sociales más básicas y garantizar la provisión a toda la población de sus servicios de salud y educación, además de las dificultades económicas que arrastra desde hace ya muchos años.

Pero están también quienes defienden los progresos hechos en los últimos años que han permitido al país, aunque manteniendo grandes problemas aún sin resolver, mejorar lentamente su situación general y sostienen que Haití ha evolucionado por lo que no debería ser ya considerado un “estado fallido”.

Uno de los defensores de esta postura era el ex Primer Ministro Jacques-Édouard Alexis¹⁹, quien a mediados de 2006 declaraba que Haití ya no encuadraba estrictamente en esta categoría de estado fallido, y que una fiel prueba de ello eran las elecciones que se habían desarrollado en Febrero de ese año, cuando René Préval resultó electo presidente de Haití. Alexis sostenía *“La situación empieza a estabilizarse. Ya tenemos instituciones, el Parlamento funciona, el Gobierno está manos a la obra. Los retos son enormes. Hay que poner en orden la Administración, pero también mejorar la situación de la gente”*²⁰

En la postura opuesta, podemos mencionar un testimonio que hacia el año 2010 manifestaba el Representante de OEA en este país, Ricardo Seitenfus, quien fuera hacia fines de ese año destituido de su cargo por manifestar en una entrevista serios cuestionamientos a MINUSTAH y a su rol en un estado que no se encontraba en Guerra Civil. Este internacionalista hablaba abiertamente de la inexistencia de un estado en Haití y la difícil tarea impuesta a la misión de Naciones Unidas en este sentido: *“No hay precedentes. Hay que inventar un Estado y hacer que los haitianos se responsabilicen de su país (...) Haití es el único país del mundo en el que no existe el Estado. Y no hablo de Estado fallecido hablo de ausencia total de instituciones desde mucho antes del terremoto. Hablar de protección civil haitiana es un chiste”*²¹

¹⁹ Jacques-Édouard Alexis fue Primer Ministro de Haití entre los años 1999-2001 y 2006-2008. En ese año, y tras un violento levantamiento de la población civil, Alexis perdió una moción de censura presentada por un grupo de senadores que alegaban su incapacidad para poner fin a la crisis haitiana.

²⁰ RICO, Maite; *“Haití no es un Estado fallido. ENTREVISTA: JACQUES-ÉDOUARD ALEXIS | PRIMER MINISTRO HAITIANO”*; Diario El País, 2006; Madrid. Dirección URL:

http://elpais.com/diario/2006/12/01/internacional/1164927619_850215.html; Consultado Agosto 2012

²¹ EL MUNDO España; *“La OEA denuncia que Haití está en manos de las ONG”*; 2010; Dirección URL:

<http://www.elmundo.es/america/2010/02/04/noticias/1265293571.html>

Más allá de las diferentes posturas al respecto, es claro que Haití posee las características necesarias para ser considerado un Estado débil, aspectos que profundizaremos en el cuadro de situación actual, y es justamente por ello que este concepto es tan importante a la hora de definir el tema sujeto de esta investigación. Además es oportuno aclarar que este concepto será tenido en cuenta al momento de realizar la proyección de escenarios, más específicamente para la explicación de uno de los escenarios específicos que podría producirse en Haití, aquel menos deseable en mi opinión pero quizás también el menos probable.

Alcance de la Investigación

En este apartado delimitaré el alcance de la investigación definiendo las variables que tomaré en cuenta para la realización de la proyección de escenarios y la ponderación de cada una de ellas, las cuales nos conducirán a la configuración de cada uno de los escenarios.

Considero importante hacer una serie de aclaraciones con respecto al criterio seguido al momento de hacer la selección de las variables. Se tomaron en cuenta variables asociadas principalmente a dos cuestiones fundamentales. Por un lado, aquellas relacionadas a la participación internacional en la misión de mantenimiento de paz, ya sean estados particulares, organismos internacionales, sus diferentes departamentos y órganos, como coaliciones de países. Esta dimensión internacional es sumamente importante debido a que son esas organizaciones internacionales, con ONU a la cabeza y como patrocinadora de la misión, junto con los países contribuyentes, los que en última instancia determinan el curso que seguirá MINUSTAH.

Y por otro lado, se tomaron en cuenta para el análisis proyectivo, aquellas variables relacionadas a las problemáticas más profundas que hacen a la constitución de un país estable y asociadas al cumplimiento del mandato constitutivo de MINUSTAH. En este punto tendré en cuenta variables relacionadas principalmente a dimensiones socio-políticas y económicas intrínsecas al estado de Haití.

Es justamente al determinar aquellas variables imprescindibles para construir un país con estable, autónomo, con perspectivas de desarrollo socio-económicas y con instituciones sólidas que nos planteamos uno de los interrogantes que motivan

esta investigación, ¿Tiene sentido y correspondencia con la realidad la actual composición de MINUSTAH? ¿Debería la misión incluir un mayor componente civil especializado en aquellas temáticas que aún constituyen para Haití una deuda pendiente? Intentaremos dar una respuesta a estos interrogantes y hacia el final del trabajo formular las recomendaciones asociadas a ello.

Para comenzar definiremos brevemente las variables relacionadas a la **dimensión internacional** y las diferentes ponderaciones de cada una de ellas.

La primera variable está asociada **al rol de Naciones Unidas en relación a MINUSTAH**. En la misma se tendrán en cuenta no solo el rol de la organización como un todo con respecto a la misión, sino también la postura que tomen en relación a MINUSTAH particularmente el Secretario General Ban Ki Moon y muy particularmente el Consejo de Seguridad, ya que éste órgano es el que en última instancia toma la decisión final con respecto a la continuidad o no de la operación, las condiciones en las que se llevará a cabo, la composición de la misma, entre otras cuestiones. En el caso de la Secretaría General, este órgano de Naciones Unidas también tiene relevancia, porque es quien lo encabeza y otorga al Consejo de Seguridad recomendaciones que por lo general son tenidas en cuenta al momento de dar un “veredicto” final.

Esta variable podremos observarla de manera diferenciada en cada uno de los tres escenarios:

- Naciones Unidas envistiendo y con un **rol activo** para cumplir en el menor plazo posible los objetivos presentes en el mandato. El Consejo de Seguridad tomando un **rol protagónico** en el diseño de estrategias tendientes a solucionar aquellas problemáticas que se han establecido como prioritarias y modificando el mandato de la misión para lograr cambios en aquellos aspectos en los que resulte necesario para que la misma pueda evolucionar positivamente. Para ello será necesario el envío de una comitiva de expertos que analicen en primera persona la actual situación de Haití y cómo ha respondido a los procedimientos instaurados hasta el momento, información en base a la cual se podrá determinar el mejor modo de continuar.
- Naciones Unidas manteniendo un **rol estable**, sin grandes diferencias de la postura que ha desempeñado hasta el momento, priorizando determinadas cuestiones de acuerdo a las coyuntura y dándole continuidad a su papel sin aumentar su protagonismo o imprimirle mayor intensidad a las políticas que está desarrollando. En este escenario Naciones Unidas, y los diferentes

órganos que la conforman y tienen incidencia sobre MINUSTAH, llevan adelante un rol que podríamos denominar “**stato quoista**”, en el que el foco está puesto principalmente en sostener la situación en las condiciones actuales, y evitar cambios negativos significativos.

- Naciones Unidas desligándose lentamente de Haití y determinando un retiro gradual de tropas por considerar que el Estado no está colaborando para que la misión pueda desarrollar su trabajo e inclusive sintiendo que las condiciones de seguridad mínimas no están garantizadas para sus hombres. El Secretario General recomienda, una vez analizada la situación que no hay un entorno seguro que permita el desarrollo de las actividades de la misión y que es necesario un retiro hasta tanto ello no cambie. La postura tomada por el gobierno haitiano y los cuestionamientos provenientes de la sociedad de este país ejercerán “presión” para que ello sea así.

En esta dimensión, y en estrecha relación a lo anteriormente mencionado, tendremos en cuenta una segunda variable asociada a la **evolución de la participación de los países contribuyentes de MINUSTAH**. Este aspecto no podía dejar de estar presente por la importante contribución que realizan los estados que aportan, ya sea económicamente o a través del envío de tropas o personal especializado, a la misión. Sin su apoyo y contribución la evolución de la misión se vería en serio peligro. Además en esta variable tendremos en cuenta lo que podríamos llamar “la impronta Latinoamericana de MINUSTAH”, que tiene que ver con el estilo particular que los países latinoamericanos, principales contribuyentes, han impreso a esta operación. Dentro de esta variable analizaremos el rol de los países que hacen el mayor aporte en la misión centrándonos en cuatro actores fundamentales: Brasil, Argentina, Uruguay y Chile. En síntesis, analizaremos también el **posicionamiento de Brasil, Argentina, Chile y Uruguay con respecto a la Misión de Mantenimiento de Paz de Naciones Unidas en Haití**.

Para comprender por qué se hará especial foco en los países latinoamericanos que participan en la misión debemos analizar la contribución que éstos realizan así como también el hecho de que de los diecinueve países contribuyentes con tropas militares nueve son del centro y sur de nuestro continente.²²

²² Países contribuyentes de tropas militares: Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Ecuador, Estados Unidos, Filipinas, Francia, Guatemala, Indonesia, Japón, Jordania, Nepal, Paraguay, Perú, República de

En esta variable la ponderación que llevara a la concreción de cada escenario será la siguiente:

- Los **Estados contribuyentes aumenta su compromiso** a fin de solucionar aquellas problemáticas más importantes propuestas en el mandato de la misión.

El principal modo en que los mismos colaboran para el fin exitoso de la misma es a través del envío de personal no militar para trabajar sobre aquellas cuestiones que no pertenecen a esta esfera. A saber, personal especializado en re-estructuración del sistema judicial y carcelario, expertos en elaboración de políticas tendientes al desarrollo socioeconómico y a la protección de derechos humanos, como también veedores que garanticen el normal desenvolvimiento del sistema político-institucional.

Un vez que estos equipos de expertos concluyan sus labores con éxito, la misión de encontrará en condiciones de emprender la retirada victoriosa, en el sentido de haber dejado tras de sí un país con amplias facultades para desarrollar sus funciones y que se encamina hacia el desarrollo por una vía democrática y de respeto de los derechos humanos y las libertades individuales.

- **Participación estable, sin crecimiento o mejoras:** Los países contribuyentes en cuestión mantienen su presencia en MINUSTAH principalmente a través de personal militar o policial. Si bien el compromiso persiste, el accionar cada vez menos activo de Naciones Unidas en el campo, así como también la complejidad del escenario que se presenta tras la resolución de los conflictos más superficiales y las cuestiones internas de cada país, llevan a que la participación de estos estados se mantenga estable, sin crecer cuantitativa ni cualitativamente.
- **En retirada, disminución del compromiso, rol pasivo:** Los estados contribuyentes mencionados comienzan lentamente a disminuir los aportes realizados en la misión, retirando personal militar y policial, al cual abocan a otras tareas. El hecho de que la misión se encuentre en un *impasse* y que Naciones Unidas esté evaluando por diferentes motivos la continuidad de la misma, merma el compromiso de los estados parte, que se limitan a cumplir con los compromisos asumidos y a dar respuesta a las cuestiones más urgentes. Los cuestionamientos realizados por parte del estado y la

Corea, Sri Lanka y Uruguay.

Sitio oficial Misiones de Mantenimiento de paz de Naciones Unidas ; Dirección URL:

<https://www.un.org/es/peacekeeping/missions/minustah/facts.shtml>; Consultado Agosto 2012

población haitiana a miembros de la misión, repercute además negativamente en la percepción que desde estos países se tiene con respecto a MINUSTAH. El sentimiento de “solidaridad americana” que tuvo influencia en la decisión de estos países de formar parte de la misión, va dejando paso a un mayor desconcierto al ver concretados algunos objetivos propuestos pero a su vez observando la prolongación de la misión y la dificultad de seguir avanzando en los cambios planteados como necesarios por el mandato del Consejo de Seguridad.

En esta dimensión tendrá una distinción particular la **Relación bilateral con Estados Unidos**, aspecto fundamental a tener en cuenta debido a los antecedentes históricos de la relación entre ambos países, al período de intervención que el país del Norte impuso sobre Haití en el siglo XX y además, por el rol preponderante que Estados Unidos tiene en el sistema internacional en general y particularmente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En esta variable entrarán en consideración no sólo el accionar y la posición de Estados Unidos en relación a la misión de Naciones Unidas, sino también la relación entre los dos países, teniendo en cuenta los tratados y transacciones comerciales que se dan entre ambos, las relaciones políticas y también la postura de la sociedad haitiana en relación a la presencia norteamericana en la isla lo que nos remite a la ocupación que este país llevo a cabo en la isla por años a principios del siglo XX.

En este caso la ponderación se dará de la siguiente manera:

- **Relación cooperativa:** En este escenario las relaciones con Estados Unidos se darían en un marco de cooperación y colaboración entre las partes. Estados Unidos no solo continuaría colaborando con Haití a través de la ayuda financiera/económica y propiciando la cooperación de otras potencias, sino que además tendría una posición positiva con respecto a Haití en los organismos internacionales de los que es parte, principalmente, en el seno del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en el que se constituiría como el principal promotor de la evolución de MINUSTAH, promoviendo para ello las modificaciones que sean necesarias en cuanto a su mandato, objetivos, composición, etc. Además se ampliarían los acuerdos comerciales que sostienen estos dos países, que le otorgan a Haití tasas preferenciales para la comercialización de sus productos a Estados Unidos.

- **Relación con matices de conflicto/cooperación:** En este caso las relaciones entre los dos países entrarían en una etapa que podríamos denominar como de “enfriamiento” en el que se podrían observar matices tanto de cooperación, aunque en un grado más limitado que en el escenario anterior, así como también patrones de conflictividad entre estos dos estados. La colaboración estaría dada principalmente por el apoyo de Estados Unidos al mantenimiento y prolongación de MINUSTAH en territorio Haitiano hasta tanto la situación se vuelva más estable. El interés que para Estados Unidos remite esta misión, más allá de lo oficialmente argumentado, y una de las razones para propiciar la continuidad de MINUSTAH, está asociado a la posición geográfica estratégica que ocupa este país del Caribe tan cercano a la costa norteamericana. Es por ello que parte de los objetivos de Estados Unidos están asociados al control de las fronteras tan permeables de este estado, que permiten el tráfico de estupefacientes y la migración de personas hacia su territorio.

- **Relaciones tensas:** En este caso las relaciones entre los estados entrarían en una fase de tensión debido fundamentalmente a la quita parcial del apoyo de Estado Unidos a la continuidad de la misión y la orden de retorno de parte del personal militar y policial que se encuentra desplegado en la isla.
La cuestión que exacerba aún más esta cuestión, que provocaría además un agravamiento de la situación económica de Haití, sería la suspensión de los acuerdos comerciales de preferencia arancelaria que percibía Haití para su comercio con Estados Unidos, y que le permitía exportar grandes volúmenes de su producción. Todo ello vendría dado principalmente por desacuerdos por parte de Estados Unidos acerca de políticas impulsadas por el gobierno, así como también por el acercamiento que este llevaría a cabo con países de la región “enfrentados” con Estados Unidos, como ser Venezuela, Bolivia y Cuba. Por el lado de Haití, se darían además cuestionamientos al rol que históricamente Estados Unidos desarrolló en el país en pos de la defensa de intereses propios y perjudicando muchas veces a la sociedad haitiana.
En este escenario Estados Unidos comienza a dar implícitamente su apoyo a grupos opositores del gobierno de Haití y a otorgarles su ayuda de forma secreta a grupos radicalizados.

Es en esta dimensión que tendremos en cuenta también el accionar de otro conjunto de actores que se encuadran fundamentalmente en el ámbito internacional, aunque la participación no excluye a algunos del ámbito nacional.